



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 września 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

SSA Magdalena Kostro - Wesołowska

w sprawie z powództwa A. D.

przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w [...]

o przywrócenie do służby, ustalenie stosunku służby, odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 18 września 2025 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Przemyślu

z dnia 3 kwietnia 2024 r., sygn. akt III Pa 4/24,

I. oddała skargę kasacyjną;

II. zasądza od pozwanego na rzecz powódki 240 zł (dwieście czterdzieści) z odsetkami z art. 98 § 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

SSA Magdalena Kostro - Wesołowska

Piotr Prusinowski

Krzysztof Staryk

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 3 kwietnia 2024 r. Sąd Okręgowy w Przemyślu, w sprawie z powództwa A. D. przeciwko Skarbowi Państwa - Izbie Administracji Skarbowej w [...],

oddalił apelację pozwanego od wyroku Sądu Rejonowego w Przemyślu z dnia 17 listopada 2023 r.

W rozpoznawanej sprawie powódka wystąpiła w dniu 8 lipca 2019 r. z powództwem przeciwko Izbie Administracji Skarbowej w [...] domagając się ustalenia, że jej stosunek służbowy jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na stanowisku starszego specjalisty w stopniu starszego aspiranta w Służbie Celno-Skarbowej u pozwanej trwa nadal nieprzerwanie od dnia 1 marca 2017 r., ewentualnie w przypadku uznania przez Sąd, że stosunek służbowy został przerwany, powódka wnosiła o przywrócenie jej do służby na poprzednich warunkach pracy i płacy (sprzed dnia 1 czerwca 2017 r.). Dodatkowo, w razie uznania przez Sąd, że rozwiązanie z powódką stosunku służby było niezgodne z prawem, przy uznaniu, że nie można jej przywrócić do służby, domagała się odszkodowanie.

Sąd Rejonowy w Przemyślu wyrokiem z dnia 29 listopada 2019 r. oddalił powództwo. Apelację wywiodła powódka. Wyrokiem z dnia 20 lipca 2020 r., Sąd Okręgowy w Przemyślu zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w [...] celem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym. Powódka wniosła skargę kasacyjną. Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 12 października 2022 r., III PSKP 78/21 uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu w Przemyślu do ponownego rozpoznania.

Sąd odwoławczy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy, wyrokiem z dnia 6 lutego 2023 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Rejonowemu w Przemyślu do ponownego rozpoznania. W trakcie postępowania przed Sądem pierwszej instancji, pismem z dnia 4 maja 2023 r., powódka sprecyzowała oznaczenie strony pozwanej wskazując, że jest nią Skarb Państwa - Izba Administracji Skarbowej w [...]. Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 22 czerwca 2023 r. modyfikację tą uwzględnił i odmówił odrzucenia pozwu (postulowanego przez stronę pozwaną).

Wyrokiem z dnia 17 listopada 2023 r. Sąd Rejonowy w Przemyślu, w pkt I, przywrócił powódkę do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na warunkach służby i uposażenia obowiązujących przed dniem 1 czerwca 2017 r., w

pkt II oddalił powództwo o ustalenie stosunku służby, a w pkt III wyroku oddalił powództwo o odszkodowanie. O kosztach postępowania rozstrzygnął w pkt IV i V.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powódka posiada wykształcenie wyższe magisterskie w zakresie ekonomii przedsiębiorstw, ukończyła zasadniczy kurs celny z wynikiem ogólnym bardzo dobrym oraz zdała egzamin podstawowy z języka angielskiego z wynikiem bardzo dobrym. W 1998 r. ukończyła trzyletni okres służby przygotowawczej i otrzymała ocenę +4 z opanowania przepisów celnych. Ukończyła również kurs języka ukraińskiego, biegle się nim posługując. Do pracy w administracji celnej przyjęta została w dniu 31 marca 1995 r. Pracowała w Urzędzie Celnym w P. w Referacie Egzekucyjnym. Aktem z dnia 15 czerwca 2000 r. mianowana została do służby stałej na stanowisko starszego kontrolera celnego otrzymując stopień dyspozytora celnego. Powódka pełniła służbę u strony pozwanej, początkowo w Urzędzie Celnym w P., a następnie od dnia 22 maja 2002 r. w Izbie Celnej w P., w komórkach służb finansowych.

W 2006 r. powódka otrzymała awans zawodowy na stanowisko inspektora celnego, a w 2009 r. otrzymała awans zawodowy na stanowisko starszego dyspozytora celnego oraz została mianowana na stopień służbowy młodszego aspiranta celnego, a następnie na stopień służbowy aspiranta celnego (w 2010 r. stanowisko służbowe powódki zostało określone jako starszy specjalista Służby Celnej). Z kolei w 2014 r. została mianowana na stopień starszego aspiranta celnego. W okresie od dnia 1 marca 2017 r. do dnia 31 maja 2017 r. pełniła służbę w Izbie Administracji Skarbowej w [...], w Dziale Egzekucji Administracyjnej w Urzędzie Skarbowym w P. na stanowisku starszego specjalisty służby celnej, w stopniu starszego aspiranta.

Powódka podnosiła swoje kwalifikacje zawodowe uczestnicząc w szkoleniach o różnorodnej tematyce. Systematycznie otrzymywała nagrody pieniężne, a także pozytywne oceny okresowe wystawiane przez przełożonych

Po przedstawieniu przebiegu służby powódki. Sąd Rejonowy nakreślił przebieg reformy administracji celnej i skarbowej przeprowadzonej w 2016 i 2017 r., której istotną część stanowiło podejmowanie decyzji dotyczących złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom lub pracownikom propozycji pracy lub służby, albo braku przedłożenia jakiegokolwiek propozycji. W tym aspekcie Sąd Rejonowy

zwrócił uwagę na pisma Szefa Krajowej Administracji Skarbowej: z 27 stycznia 2017 r., znak [...], skierowane między innymi do Dyrektorów Izb Skarbowych, Koordynatorów do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej w województwach, i z dnia 24 lutego 2017 r., [...], skierowane między innymi do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...]. Pisma te zawierały wytyczne dotyczące „modelowania” struktury organizacyjnej KAS z podkreśleniem, by wszyscy funkcjonariusze oraz pracownicy Służby Celnej, którzy realizowali zadania w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności celnych, funkcji wierzycielskich oraz egzekucji według stanu na dzień 30 września 2016 r. w Izbach Celnych, Urzędach Celnych oraz Oddziałach Celnych zostali uwzględnieni w zasobach kadrowych urzędów skarbowych lub izb administracji skarbowej wraz z przekształceniem stosunku służby funkcjonariuszy w stosunek pracy (niedopuszczalne było składanie propozycji służby dla osób przewidzianych do realizacji zadań z zakresu wsparcia lub orzecznictwa). Jednocześnie dopuszczono możliwość złożenia propozycji służby dla funkcjonariuszy, którzy nie będą wykonywać bezpośrednio zadań zarezerwowanych wyłącznie dla formacji mundurowej pod warunkiem, że będą oni stanowić rezerwę kadrową w przypadkach nadzwyczajnych.

Na potrzeby reformy, Decyzją Dyrektora Izby Celnej w P. został powołany Zespół do spraw alokacji kadr Izby Celnej w P. i podległych urzędów celnych do struktur Krajowej Administracji Skarbowej w województwie [...]. Zadaniem Zespołu było przede wszystkim „zaprojektowanie” tego, gdzie dotychczasowi funkcjonariusze lub pracownicy będą pełnić służbę lub pracować. W oparciu o dotychczasowe miejsce pełnienia służby w byłej Izbie Celnej ustalono przynależność do komórek, które miały istnieć w ramach Izby Administracji Skarbowej. Zespół przedstawił Dyrektorowi IAS propozycję w zakresie liczby etatów oraz imienne, wstępne wykazy funkcjonariuszy i pracowników w nowej strukturze.

Jak ustalił Sąd Rejonowy, Zespół nie analizował indywidualnie sytuacji powódki w zakresie kryteriów takich jak posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby oraz dotychczasowe miejsce zamieszkania. W tym zakresie kierowano się bowiem wytycznymi szefa KAS oraz założeniami, że osoby, które w nowych strukturach organizacyjnych administracji celno-skarbowej nie będą

wykonywać zadań określonych w art. 2 ust. 2 ustawy o KAS zostaną „ucywilnione”. Istniała zasada, że „człowiek idzie za zadaniami”. Funkcjonariusze pełniący dotychczas służbę na granicy lub w wydziale zwalczania przestępczości mieli „zagwarantowany mundur”, tzn. zagwarantowaną kontynuację służby. Odnosnie funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach z zakresu wsparcia i orzecznictwa, nie było gwarancji „zachowania munduru”, brano pod uwagę wytyczne dotyczące ich „ucywilnienia”, to znaczy kontynuowania pełnienia obowiązków w ramach stosunku pracy, a nie służby.

Kolejnym zespołem powołanym w związku z tworzącą się nową formacją był Zespół do rozpoznania wniosków złożonych przez funkcjonariuszy celnych zainteresowanych pełnieniem służby w komórkach realizacji pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej oraz w oddziałach celnych w [...] Urzędzie Celno-Skarbowym w P.. Przewodniczącym Zespołu został G.S. Oprócz wytycznych Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wskazany Zespół brał pod uwagę konieczność zapewnienia właściwego funkcjonowania i realizacji zadań przez komórki organizacyjne, z których wywodzą się kandydaci, którzy złożyli wnioski. Pełnienie obowiązków służbowych w określonych komórkach organizacyjnych przez danego funkcjonariusza przesądzało w zasadzie o tym, czy jego wniosek o przeniesienie do pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej oraz w oddziałach celnych był w ogóle rozpatrywany. W dalszej kolejności oceniano kwalifikacje, ukończone kursy, doświadczenie w pracy przy zwalczaniu przestępczości oraz zgodę przełożonego na przeniesienie.

Uwagi do protokołu z prac tego Zespołu wniósł przedstawiciel organizacji związkowej [...] wskazując między innymi, że jest przeciwko „ucywilnieniu” funkcjonariuszy między innymi w związku „z zawężeniem grupy funkcjonariuszy z tylko niektórych komórek, których kandydatura mogła być brana pod uwagę w procesie kwalifikacji do komórek realizacji lub oddziałów celnych”.

Powódka złożyła wniosek o pełnienie służby w komórkach realizacji pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej oraz w oddziałach celnych w [...] Urzędzie Celno-Skarbowym w P., co umożliwiłoby jej zachowanie statusu funkcjonariusza. Jednakże wyżej wskazany Zespół nie przedłożył żadnej rekomendacji jej dotyczącej.

Decyzją Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...] powołany został także Zespół do analizy dokonanej alokacji byłych pracowników i funkcjonariuszy Izby Celnej w P. oraz Urzędu Kontroli Skarbowej w [...] w skład, którego weszli m.in. przedstawiciele Związków i Organizacji Zawodowych. Jego celem było wypracowanie rekomendacji w zakresie alokacji byłych pracowników i funkcjonariuszy. Wskazany Zespół zwracał się do Dyrektora Izby Skarbowej o uzupełnienie brakujących danych o funkcjonariuszach/pracownikach dotyczących m.in. znajomości języka obcego, nazwy stanowisk służbowych/stopni służbowych, odległości od miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby/pracy. W odpowiedzi na powyższe Dyrektor Izby przekazał Zespołowi m.in. informację dotyczącą znajomości języka angielskiego przez powódkę. W piśmie tym wskazano również, że ewidencja kadrowa nie pozwala na natychmiastowe wygenerowanie szczegółowych danych dotyczących znajomości języka obcego oraz szczegółów posiadanego wykształcenia. Dyrektor wskazał, że nie jest możliwe przekazanie tych informacji bez weryfikacji dokumentacji prowadzonej w wersji papierowej, to jest ponad 1600 akt osobowych. Dyrektor IAS nadmienił również, że ustawowy termin do przedłożenia dotychczasowym funkcjonariuszom i pracownikom propozycji pracy lub decyzji dotyczącej dalszej służby albo podjęcia decyzji o nieprzedłożeniu żadnej propozycji upłynie 31 maja 2017 r.

W odniesieniu do powódki Zespół do spraw analizy dokonanej alokacji, dokonując oceny złożenia jej propozycji podniósł, że nie uwzględniono przesłanki ustawowej doświadczenia zawodowego i naruszono art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej KAS.

Ostateczną decyzję dotyczącą złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom propozycji pracy lub służby podejmował Dyrektor Izby Administracji Skarbowej – T.J. Kierował się przede wszystkim wytycznymi szefa KAS, które traktował jak polecenie służbowe. Istotne znaczenie miało to, gdzie dana osoba miała dalej pełnić obowiązki służbowe. „Do ucywilnienia”, czyli do otrzymania propozycji pracy, a nie służby, przeznaczone były między innymi komórki orzecznicze, radców prawnych, wykonujące zadania z zakresu egzekucji. Zadania z zakresu egzekucji wierzytelności zostały przeniesione do Urzędów Skarbowych, w których co do zasady mieli pracować pracownicy, a nie funkcjonariusze. Funkcjonariusze co do zasady mieli

nadal pełnić służbę w Urzędzie Celno- Skarbowym, zaś Izbie Administracji Skarbowej tylko wówczas, gdy przynależeli do Grupy Reagowania Kryzysowego. Funkcjonariusze pracujący dotychczas, w komórkach przeznaczonych do „ucywilnienia” mogli również „zachować mundur”, jeśli zostali przeniesieni do pracy na granicy.

Składając powódce propozycję pracy, a nie służby Dyrektor IAS nie wziął pod uwagę rekomendacji dotyczących powódki wydanych przez Zespół do analizy dokonanej alokacji byłych pracowników i funkcjonariuszy Izby Celnej w P. oraz Urzędu Kontroli Skarbowej w [...].

W 2017 r., przed końcowym terminem do złożenia pracownikom oraz funkcjonariuszom propozycji pracy lub decyzji dotyczącej dalszej służby, w związku z określonymi przez szefa KAS wytycznymi, iż niedopuszczalne jest składanie propozycji służby dla osób przewidzianych do realizacji zadań z zakresu wsparcia lub orzecznictwa, chyba że będą oni stanowić rezerwę kadrową w przypadkach nadzwyczajnych oraz w związku z określonym przez szefa KAS limitem osób, które miały stanowić rezerwę kadrową w przypadkach nadzwyczajnych (ich liczba nie mogła przekroczyć 4% z przyznanego dla danej izby limitu funkcjonariuszy) - pracownicy kadr IAS, przy współpracy między innymi z G.S. typowali funkcjonariuszy do Grupy Reagowania Kryzysowego (GRK). Lista osób które dotychczas przynależały do GRK została w sposób istotny zmodyfikowana, przy czym brakowało jasnych, pisemnych procedur i zasad w jaki sposób ma to się odbywać. Ustalono założenia przynależności do „nowej GRK”, pozytywnie oceniano np. pracę przy zabezpieczeniu „E.”, dotychczasową pracę na granicy. W ten sposób wytypowano ok. 50-60 osób. Na tej liście celowo pominięto funkcjonariuszy, którzy mieli pracować w zwalczaniu przestępczości i w oddziałach granicznych, ponieważ mieli oni „zagwarantowany mundur” z uwagi na rodzaj wykonywanych zadań służbowych. Ostateczną decyzję w zakresie przynależności do GRK podejmował Dyrektor IAS – T.J. na podstawie przedłożonej mu listy. Dyrektor zatwierdzał, które osoby ostatecznie będą przynależały do GRK. T.J. nie znał zasad przyjmowania funkcjonariuszy do GRK, nie wiedział też jak wygląda procedura zgłaszania akcesu do GRK.

W dniu 19 maja 2017 r. powódka otrzymała propozycję określającą warunki zatrudnienia w ramach korpusu służby cywilnej w Urzędzie Skarbowym w P. w Dziale Egzekucji Administracyjnej na stanowisku starszego kontrolera skarbowego. Propozycja nie wskazywała w oparciu o jakie kryteria dokonano jej wyboru do kontynuowania pełnienia obowiązków w ramach stosunku pracy a nie służby. Propozycję powódka potwierdziła w dniu 30 maja 2017 r. Pismo to zawierało informację, że odmowa przyjęcia propozycji zatrudnienia lub upływ terminu do złożenia oświadczenia będzie skutkowałą wygaśnięciem stosunku służby. Kierując się kwestiami życiowo - rodzinnymi, powódka propozycję przyjęła i stosowne oświadczenie złożyła w dniu 13 czerwca 2017 r.

W komórkach wsparcia Izby Celnej w P. na dzień 28 lutego 2017 r. pełniło służbę 70 funkcjonariuszy, spośród których propozycję służby w Izbie Administracji Skarbowej otrzymało 34 osoby, propozycję pracy 35 osób, 1 osoba nie otrzymała żadnej propozycji. Przesłankami otrzymania propozycji służby były przede wszystkim: rodzaj wykonywanych zadań, przynależność do Grupy Reagowania Kryzysowego (GRK). W momencie wręczenia powódce propozycji pracy Izba Administracji Skarbowej w [...] dysponowała 1224 etatami, w tym czasie liczba funkcjonariuszy pełniących służbę w tej Izbie wynosiła 1222.

W dniu 21 września 2017 r. powódka została przeniesiona na mocy porozumienia do Działu Obsługi Przedsiębiorców w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych. Zarówno w tym Dziale, jak i w Dziale Egzekucji Administracyjnej, powódka wykonywała zadania, które nie zostały określone w art. 2 ust. 2 ustawy o KAS jako zadania zastrzeżone dla funkcjonariuszy Służby Celno - Skarbowej.

Pismem z dnia 29 października 2018 r. powódka w nawiązaniu do otrzymanej w maju 2017 r. propozycji pracy a nie propozycji służby, wniosła o wydanie w stosunku do niej decyzji zwalniającej ją ze służby w Służbie Celno-Skarbowej. Postanowieniem z dnia 29 listopada 2018 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w [...] odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie zwolnienia ze służby powódki, argumentując, że stosunek służby powódki z dniem 1 czerwca 2017 r. przekształcił się w stosunek pracy, na podstawie art. 171 ust. 1 przepisów wprowadzających KAS. Powódka

złożyła zażalenie na to rozstrzygnięcie. Postanowieniem z dnia 21 stycznia 2019 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej w wyniku rozpoznania zażalenia powódki utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

W dniu 23 stycznia 2020 r. powódka przyjęła propozycję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...], złożoną w oparciu o art. 150 ust. 1 ustawy o KAS, a polegającą na przekształceniu stosunku pracy w stosunek służby na stanowisku starszego specjalisty Służby Celno-Skarbowej w stopniu starszego aspiranta w Izbie Administracji Skarbowej w [...], w Dziale Obsługi Przedsiębiorców w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych. Zmiana podstawy zatrudnienia nastąpiła ze skutkiem od dnia 1 lutego 2020 r.

W dniu 21 lutego 2020 r. powódka złożyła do pozwanego wniosek o wydanie świadectwa służby w związku z propozycją z dnia 17 czerwca 2017 r., w wyniku której stosunek służby przekształcił się w stosunek pracy, co doprowadziło do zwolnienia ze służby. W dniu 5 marca 2020 r. powódka została włączona do Grupy Reagowania Kryzysowego (GRK).

W dniu 29 września 2022 r. powódka złożyła żądanie zwolnienia ze służby Celno-Skarbowej z dniem 22 lutego 2023 r. w związku z przejściem na emeryturę mundurową. Decyzją Dyrektora Izby Administracji Skarbowej z dnia 7 października 2022 r. została z upływem dnia 22 lutego 2023 r. zwolniona ze służby w związku z przejściem na emeryturę.

Oceniając zasadność powództwa Sąd Rejonowy na wstępie zaznaczył, że powódce przysługuje droga sądowa, w konsekwencji czego nie zasługiwał na aprobatę wniosek pozwanego o odrzucenie pozwu (o czym Sąd Rejonowy orzekł odrębnym postanowieniem). Nie zasługuje na aprobatę także zarzut pozwanego o przekroczeniu terminu do wniesienia powództwa, a to z uwagi na uchwałę NSA z dnia 1 lipca 2019 r. otwierającą tzw. „ucywilnionym” funkcjonariuszom drogę do dochodzenia obrony swoich praw przed sądem powszechnym.

Przechodząc do merytorycznej oceny żądania powódki, Sąd Rejonowy omówił przebieg reformy administracji celnej i skarbowej przeprowadzonej w 2016 i 2017 r., a także zacytował przepisy stanowiące podstawę uregulowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy celnych i pracowników cywilnych, to jest w szczególności art. 160 ust. 2, art. 170 ustawy z 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę

o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1948 ze zm., dalej zwana w skrócie: ustawą pwKAS).

Sąd Rejonowy wskazał, że nie podziela stanowiska powódki, co do takiego rozumienia regulacji normatywnej, które zakłada, że dotychczasowym funkcjonariuszom można było zaproponować jedynie dalsze pełnienie służby. Ustawodawca pozostawił bowiem uznaniu kierownika jednostki organizacyjnej jakiego rodzaju to będzie propozycja, co oznaczało, że propozycja zatrudnienia, albo służby mogła zostać przedłożona zarówno pracownikowi, jak i funkcjonariuszowi. Nie można wywodzić z przepisu art. 165 ust. 7 ustawy pwKAS podstawy prawnej dla istnienia obowiązku organu przedstawienia każdemu funkcjonariuszowi propozycji pełnienia służby.

Omawiana regulacja zakładała, że wobec każdego funkcjonariusza byłej Izby Celnej, zostanie przeprowadzona ocena uwzględniająca spełnienie założonych kryteriów. Kryteria ustawowe zostały ujęte bardzo ogólnie, niemniej jednak tworzyły pewien zamknięty katalog oceny (posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania), który nie podlegał rozszerzeniu. Prawidłowa ocena zasadności przedłożenia danemu funkcjonariuszowi propozycji pracy lub służby w odniesieniu do kryteriów ustawowych powinna uwzględniać między innymi to, czy funkcjonariusz ze względu na przebieg dotychczasowej służby, w tym nienaganne pełnienie obowiązków służbowych, dobre opinie o przebiegu służby, posiadane kwalifikacje, w tym znajomość języków obcych oraz doświadczenie - powinien zachować status funkcjonariusza i przywileje z tym związane. W rezultacie, kwalifikacja nie powinna opierać się wyłącznie na ustaleniu jakie zadania funkcjonariusz będzie wykonywał w nowej strukturze. Ponadto ocena spełnienia kryteriów, aby była transparentna (w zakresie, jaki w ogóle mógł być, przy takich nieostrych kryteriach), powinna dotyczyć wszystkich funkcjonariuszy. Wśród nich należało dokonać oceny i porównania posiadanych kwalifikacji, przebiegu dotychczasowej służby.

Mimo wskazanych założeń, jak ustalił Sąd Rejonowy, alokacja odbywała się przede wszystkim „za zadaniami”, z pominięciem ustawowych przesłanek. O zachowaniu statusu funkcjonariusza decydował przede wszystkim rodzaj wykonywanych zadań w jednostce, do której dany funkcjonariusz miał być

przydzielony. Nie oceniano czy dany funkcjonariusz, na przykład ze względu na wzorowe pełnienie obowiązków służbowych, dobre opinie o przebiegu służby, posiadane kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie, powinien zachować status funkcjonariusza i przywileje z tym związane. Decydowało przede wszystkim kryterium przedmiotowe (wykonywanych zadań) a nie podmiotowe, na które naprowadzała ustawa. Funkcjonariuszom pełniącym służbę z zakresu wsparcia i orzecznictwa miała być składana propozycja pracy, a nie służby.

Wskazane zasady dotyczyły też powódki, gdyż w nowej strukturze KAS, w Dziale Egzekucji Administracyjnej, w której się znalazła się, nie były wykonywane zadania ściśle zastrzeżone dla funkcjonariuszy. Zastosowanie kryteriów posiadanych kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, o których mowa w art. 165 ust. 7 ustawy pwKAS wiąże się również z oceną bezpośrednich przełożonych co do umiejętności, predyspozycji i zaangażowania danego pracownika, a także poziomu zaufania do pracownika w kontekście powierzenia mu zadań wraz z propozycją służby. W ocenie Sądu Rejonowego pozwany nie wykazał, iż taka ocena w stosunku do powódki miała miejsce. W tym stanie rzeczy podnoszona w pismach pozwanego argumentacja, że przy składaniu propozycji pracy powódce kierowano się kryteriami zawartymi art. 167 ust. 7 pwKAS jest gołosłowna.

Sąd Rejonowy podkreślił, że przeprowadzone w sprawie postępowanie dowodowe wykazało, iż sytuację prawną powódki zdeterminowało nie tyle zastosowanie art. 167 ust. 7 pwKAS, ale treść wytycznych Szefa KAS. Z wytycznych tych wynika zaś kategorycznie, że „niedopuszczalnym jest składanie propozycji służby dla osób przewidzianych do realizacji zadań z zakresu wsparcia, bądź orzecznictwa”, a do realizacji zadań z zakresu wsparcia powódka została przewidziana. Powódka otrzymała propozycję zatrudnienia „za zadaniami”, to jest ze względu na obowiązki jakie miała wykonywać po dniu 1 czerwca 2017 r., w Dziale Egzekucji Administracyjnej na stanowisku starszego kontrolera skarbowego.

W ocenie Sądu Rejonowego pozwany nie wykazał, aby powódka została przeznaczona do „ucywilnienia”, z uwzględnieniem kryteriów wynikających z art. 167 ust. 7 pwKAS. W ocenie Sądu Rejonowego przy doborze funkcjonariuszy, którym zaproponowano propozycję służby, a którym propozycję pracy, ograniczono się co

do zasady do najprostszego schematu, a więc ustalono w jakiej komórce dotychczas dana osoba pełniła służbę oraz do jakiej komórki została przewidziana w nowej strukturze. Jeżeli była to komórka z zakresu wsparcia lub orzecznictwa, w której nie realizowano zadań „typowych dla służb mundurowych”, określonych w art. 2 ustawy o KAS, to dotychczasowy funkcjonariusz otrzymywał propozycję pracy. W rezultacie, Sąd Rejonowy nie miał wątpliwości, że wobec powódki nie analizowano w ogóle posiadanych przez nią kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej służby, nie wspominając już o tym, że posiadanych przez nią kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej służby nie odnoszono w stosunku do innych funkcjonariuszy. Sąd pierwszej instancji wskazał, że ustalone zachowanie strony pozwanej naruszało art. 167 ust. 7 pwKAS., a to oznacza, że wobec powódki nie zastosowano kryteriów ustawowych, pozwalających na uniknięcie zarzutu braku transparentności i poszanowania konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby.

Sąd Rejonowy wyjaśnił, że propozycja zatrudnienia pracowniczego (w miejsce bezterminowego stosunku służby), jako powodująca zakończenie (wygaśnięcie) stosunku służby wskutek przyjęcia nowych warunków przez funkcjonariusza (art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy pwKAS), powinna - tak jak każde oświadczenie woli podmiotu zatrudniającego zmierzające do rozwiązania dotychczasowego stosunku prawnego - zawierać przyczynę składanej propozycji, a jeśli dodatkowo związane było z reorganizacją – powinno wyjaśnić precyzyjnie, jakimi kryteriami podmiot ten się kierował, nie zaliczając zatrudnionego do osób, którym proponuje się kontynuację stosunku służby. Zdaniem Sądu, jeśli podmiot zatrudniający kierował się kryteriami ustawowymi wskazanymi w art. 165 ust. 7 pwKAS (choć przeprowadzone postępowanie dowodowe wykazało że tak nie było), to miał obowiązek nie tylko formalnie je przywołać, ale już w samej propozycji zatrudnienia zindywidualizować je względem każdego funkcjonariusza. Powinno się tak stać nie tylko po to, aby dotychczasowy funkcjonariusz mógł ocenić prawidłowość zastosowanych wobec niego kryteriów doprowadzających ostatecznie do rozwiązania dotychczasowego stosunku prawnego służby, ale także po to, aby - w przypadku zakwestionowania przez funkcjonariusza decyzji podmiotu zatrudniającego w trybie sądowym (a pozbawienie takiego uprawnienia w ramach konstytucyjnego prawa do sądu nie jest możliwe) - mógł to uczynić sąd pracy. Działań takich zabrakło w oświadczeniu woli

strony pozwanej z dnia 19 maja 2017 r. Brak ten narusza nie tylko przepisy Konstytucji (szczególnie jej art. 60), ale także zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (mającej zastosowanie także w stosunku służbowym) i nie może być konwalidowany przez ewentualne późniejsze przywoływanie (uszczegółowianie) i udowodnianie zastosowanych kryteriów na etapie postępowania sądowego. Reasumując, zdaniem Sądu Rejonowego, do złożenia powódce propozycji pracy a nie propozycji służby doszło z naruszeniem prawa, ponieważ nie zastosowano kryteriów ustawowych dotyczących doboru funkcjonariuszy do złożenia propozycji służby lub pracy.

W dalszej części rozważań, Sąd pierwszej instancji odniósł się do podstawy prawnej żądania przywrócenia do pracy. Wskazał, że stanowi ją art. 184 ust. 1 ustawy o KAS. Zgodnie z tym przepisem w przypadku uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby kierownik jednostki organizacyjnej niezwłocznie wyznacza funkcjonariuszowi stanowisko służbowe zgodne z jego kwalifikacjami i dotychczasowym przebiegiem służby oraz określa termin podjęcia służby, miejsce pełnienia służby oraz stopień służbowy i uposażenie nie niższe od dotychczasowego. Skutki zaś przywrócenia do służby określa art. 184 ust. 4 ustawy o KAS, zgodnie z którym okres pozostawania poza służbą, z zastrzeżeniem ust. 5, wlicza się do okresu służby, od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi. Zatem powołany przepis pozwala na uznanie okresu pozostawania powódki poza służbą za okres równoważny z okresem służby w zakresie wskazanym w tym przepisie.

W ocenie Sądu Rejonowego norma ta, jako najbliższa systemowo, jest wystarczającą podstawą prawną do przywrócenia powódki - byłego funkcjonariusza do służby, a za stosowaniem przepisów ustawy o KAS przemawia to że niniejsza sprawa dotyczy przede wszystkim stosunku służbowego. Zresztą w wyroku z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie III PSKP 19/22 Sąd Najwyższy wypowiedział się za możliwością stosowania art. 184 ust. 1 ustawy o KAS.

Sąd Okręgowy nie podzielił wywodów i zarzutów apelacji pozwanego. Za miarodajne uznał ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. Ponownie przybliżył historię zdarzeń prawnych związanych z wprowadzeniem do porządku prawnego ustawy pwKAS. Sąd Okręgowy wskazał, że w sprawie jest istotne, że art. 165 ust. 7

pwKAS powinien być odczytywany wspólnie z art. 170 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Oznacza to, że dyrektor izby administracji skarbowej, dokonując oceny potrzeb kadrowych w perspektywie tego, komu z dotychczasowych funkcjonariuszy należy złożyć propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, winien uwzględnić wskazane w art. 165 ust. 7 ustawy determinanty w postaci posiadanych przez funkcjonariusza kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowego miejsca zamieszkania. Organ, uznając w oparciu o te przesłanki, że danemu funkcjonariuszowi propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej powinna być złożona, zobligowany jest do wydania decyzji zgodnie z art. 169 ust. 4 ustawy, to jest decyzji wyrażającej propozycję warunków służby. Odmienne ocena tych przesłanek obliuguje do wydania decyzji potwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego na skutek milczenia organu. Uzasadnienie takiej decyzji powinno zawierać przedstawienie funkcjonariuszowi przesłanek niezłożenia propozycji nowych warunków zatrudnienia albo pełnienia służby, który wyznacza art. 165 ust. 7 pwKAS.

W zależności od zachowania zainteresowanego oraz rodzaju propozycji, mogło zatem nastąpić: kontynuowanie stosunku służbowego (przyjęta propozycja pełnienia służby), wygaśnięcie stosunku służbowego i nawiązanie umownego stosunku pracy (przyjęta propozycja nawiązania stosunku pracy) oraz wygaśnięcie stosunku służbowego (brak propozycji nawiązania stosunku pracy lub służby). Z powyższych unormowań, wynika, że pracownik lub funkcjonariusz mógł bądź nie otrzymać propozycji nowego zatrudnienia lub pełnienia służby, a -otrzymując ją - mógł ją przyjąć bądź odmówić jej przyjęcia. Sytuację prawną powódki należy sytuować w konfiguracji drugiej.

W wyniku tej procedury funkcjonariusz, świadczący dotychczas pracę na podstawie stosunku służbowego - a zatem podstawy prawnej gwarantującej wysoką stabilność i pewność zatrudnienia - z dnia na dzień traci swój status. Jednakże tylko pozornie skutek ten następuje z mocy prawa. W rzeczywistości jest uzależniony od woli podmiotu wskazanego w ustawie (Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w [...]). Wobec tego pozostawienie tej czynności poza kontrolą sądową kłóci się z konstytucyjną gwarancją dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Jednakowe zasady, o których mowa w tym przepisie obowiązują

nie tylko osoby, które ubiegają się o przyjęcie do służby publicznej, ale również osoby, które w niej pozostają i osoby, które są z niej wydalone (M. Florczak-Wątor (w:) Konstytucja RP. Tom 1, Komentarz do art. 1-86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016). Ustawa zasadnicza nie dookreśla kryteriów dostępu, lecz czyni to art. 165 ust. 7 pwKAS. W ten sposób rysuje się pełna norma, która, z jednej strony, pozwala organom administracji skarbowej złożyć pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia, z drugiej, nie pozwala na swobodne (uznaniowe) dyspozycje w oderwaniu od ustawowych przesłanek.

Decydujące – zdaniem Sądu odwoławczego – pozostają zatem kryteria podmiotowe (przebieg służby i kwalifikacje), a nie kryterium przedmiotowe (zadania przechodzą do jednostki, w której organy administracji skarbowej przewidziały tylko pracownicze zatrudnienie). Z tego względu można zgodzić się ze skarżącym o tyle, że jeśli kryteria są sprawdzalne i mogą stanowić czynnik weryfikacyjny, to znaczy, że przeniesienie do zatrudnienia pracowniczego mogło być uznane za racjonalne i podyktowane względami opisanymi w art. 165 ust. 7 pwKAS.

W ocenie Sądu odwoławczego wskazane rozwiązanie przypomina konstrukcję prawną związaną ze zwolnieniami grupowymi. Pozwany, dokonując wyboru funkcjonariuszy, którym zaproponował nowe warunki pracy, powinien wskazać, że pozostawił w służbie najlepszych funkcjonariuszy, tak by zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania zasobami kadrowymi podnosić standardy funkcjonowania jednostki organizacyjnej, w której zatrudniona była powódka.

Ze stanowiska pozwanego nie wynika, by te aspekty były analizowane podczas składania pisemnych propozycji w 2017 r. Wymienione w art. 165 ust. 7 pwKAS kryteria dotyczące nowych warunków zatrudnienia zawartych w propozycji pracy składanej przez organ administracji skarbowej powinny stanowić wzorzec, według którego podmiot ten dokonana selekcji funkcjonariuszy kwalifikujących się do dalszego pełnienia służby oraz kwalifikujących się do podjęcia dalszej pracy na podstawie stosunku pracy. Pominięcie powyższych kryteriów, a zwłaszcza ich nieujawnienie w oświadczeniu o przedstawieniu propozycji kontynuacji współpracy na podstawie stosunku pracy oznacza, że doszło do naruszenia modelu określonego przez ustawodawcę. W tym zakresie Sąd odwoławczy w pełni podzielił ustalenia i argumentację przeprowadzoną przez Sąd pierwszej instancji.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że w okresie od dnia 1 czerwca 2017 r. do dnia 31 stycznia 2020 r. powódka pozostawała poza służbą. Od dnia 1 lutego 2020 r. powierzono jej stanowisko w Służbie Celno-Skarbowej w stopniu starszego aspiranta w Izbie Administracji Skarbowej w [...], w Dziale Obsługi Przedsiębiorców w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych. Z dniem 22 lutego 2023 r. powódka została zwolniona ze służby w związku z przejściem na emeryturę. W tym ujęciu Sąd odwoławczy nie zgodził się z twierdzeniem pozwanego, że skoro powódka przeszła na emeryturę, to jej roszczenie o przywrócenie do służby (w istocie w zakresie okresu od 1 czerwca 2017 r. do 31 stycznia 2020 r.) jest niecelowe. Jego uwzględnienie umożliwi bowiem powódce otwarcie drogi do uznania okresu pozostawania przez nią poza służbą za okres służby, co niewątpliwie chroni jej interes prawny. Przywrócenie powódki do służby na poprzednim stanowisku (na dotychczasowych warunkach służby i płacy w Służbie Celno- Skarbowej) wiąże się także z adekwatnym do tego stanowiska uposażeniem, co z kolei może przełożyć się wysokość pobieranego już świadczenia.

Tylko zatem orzeczenie restytucyjne zapewni powódce pełną ochronę. Przywrócenie powódki do służby nie oznacza zdaniem Sądu odwoławczego fizycznego powrotu powódki do służby z emerytury mundurowej. Oznacza to tyle, że w dniu 1 czerwca 2017 r. powódka nie przestała być funkcjonariuszem, co ma w tym momencie dla powódki takie znaczenie, iż będzie ona mogła np. wystąpić o przeliczenie wysokości emerytury mundurowej.

Skargę kasacyjną wywiódł pozwany (reprezentowany przez Prokuratorię Generalną), zaskarżył wyrok Sądu odwoławczego w całości, zarzucając mu naruszenie:

- art. 184 ust. 1 ustawy o KAS w związku z art. 150 ust. 8 i 8a ustawy o KAS przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że prawnie dopuszczalne jest przywrócenie do służby ze skutkiem wstecznym i za zamknięty okres w przeszłości, podczas gdy przywrócenie do służby wywołuje skutek wyłącznie na przyszłość (to jest reaktywuje stosunek służby ze skutkiem ex nunc), a tym samym nie jest możliwe przywrócenie do służby, jeżeli funkcjonariusz nawiązał ponownie stosunek służby przed prawomocnym przywróceniem do służby i następczym dobrowolnym przejściu na emeryturę;

- art. 165 ust. 7 pwKAS przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że przed złożeniem funkcjonariuszowi propozycji służby albo pracy należy dokonać oceny i porównania kwalifikacji i przebiegu służby z kwalifikacjami i przebiegiem służby innych funkcjonariuszy, podczas gdy art. 165 ust. 7 pwKAS nie wprowadza takiego obowiązku, wymagając jedynie dokonania analizy posiadanych kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, a także uwzględnienia dotychczasowego miejsca zamieszkania;

- art. 165 ust. 7 pwKAS, przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż pozwany, składając powódce propozycję pracy, nie kierował się obiektywnymi kryteriami, w związku z czym zachodzi ryzyko arbitralności decyzji pozwanego, podczas gdy pozwany kierował się w tym względzie kryteriami obiektywnymi, wskazując m.in. na fakt, iż powódka nie wykonuje zadań o charakterze „policyjnym”, zaś w sprawie ustalono, że powódka wykonywała do 2017 r. jako funkcjonariusz czynności o charakterze wyłącznie cywilnym, finansowym i egzekucyjnym;

- art. 165 ust. 7 pwKAS w związku z art. 170 ust. 2 pwKAS w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 pwKAS w związku z art. 2, art. 24, art. 32, art. 60, art. 65 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wskazane normy pwKAS naruszają standard konstytucyjny, ponieważ uniemożliwiają dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach, nie zapewniają prawa do sądu czy też nie przewidują mechanizmu kontroli, podczas gdy wskazane przepisy nie naruszają standardów konstytucyjnych, a ich uchwalenie wiązało się z przeprowadzeniem zasadniczej reformy administracji skarbowej.

Kierując się wskazanymi racjami, pozwany domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Strona pozwana oparła ją na kilku założeniach, które ma usprawiedliwiać art. 165 ust 7 pwKAS. Po pierwsze, zatrudniający wskazuje, że przepis ten nie upoważnia do dokonania oceny kwalifikacji i przebiegu służby danego

funkcjonariusza z kwalifikacjami i przebiegiem służby innych funkcjonariuszy. Po drugie, pozwany kontestuje ocenę, że składając powódce propozycję pracy, nie kierował się obiektywnymi kryteriami, w związku z czym doszło do podjęcia decyzji arbitralnej. Po trzecie, zdaniem zatrudniającego, przepisy zawarte w art. 165 ust. 7 pwKAS w związku z art. 170 ust. 2 pwKAS w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 pwKAS w związku z art. 2, art. 24, art. 32, art. 60, art. 65 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji nie naruszają standardu konstytucyjnego, ponieważ umożliwiają dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach, zapewniają prawa do sądu i przewidują mechanizmu kontroli.

Odnosząc się do pierwszego z zakreślonych zagadnień, trzeba wskazać, że z pozycji językowej istotnie stanowisko pozwanego może wydawać się prawidłowe. Zgodnie z art. 165 ust 7 pwKAS podmioty w przepisie wskazane składają propozycje określając nowe warunki zatrudnienia poszczególnym pracownikom i funkcjonariuszom, przy czym propozycja ta ma uwzględniać „posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania”. Z przepisu *expressis verbis* nie wynika, że wartościowanie złożonej propozycji ma być dokonywane w ujęciu porównawczym. Brak tego wątku nie oznacza, że nie jest on normatywnie nośny. Staje się to zrozumiałe, jeśli uwzględni się, że wartościowanie „kwalifikacji i przebiegu służby”, jak również „miejsca zamieszkania” nie może odbywać się w oderwaniu od całościowego stanu kadrowego urzędu. Przyjęcie przeciwnego założenia sprawiłoby, że wskazane w art. 165 ust 7 pwKAS przesłanki weryfikacyjne miałyby charakter blankietowy. Omawiany przepis wprowadzie odnosi się do konkretnego pracownika, któremu składana jest indywidualna propozycja dalszego zatrudnienia. Działanie to jednak wpisane jest w kontekst szerszy, o zbiorowym charakterze. Dotyczy wszystkich pracowników i funkcjonariuszy z danej jednostki. Aspekt ten sprawia, że uwzględnienie przez zatrudniającego przesłanek z art. 165 ust 7 pwKAS w propozycji skierowanej do indywidualnego zatrudnionego nie może być oderwane od pozostałych propozycji skierowanych do innych zatrudnionych. Owe „kwalifikacje i przebieg służby”, a także „miejsce zamieszkania” pozycjonują danego pracownika lub funkcjonariusza na tle pozostałych zatrudnionych, a tym samym pozwalają zweryfikować, czy w relacji do pozostałych uczestników procesu weryfikującego pozwany kierował się wytyczonymi

przesłankami. Znaczy to tyle, że językowa wykładnia art. 165 ust 7 pwKAS, do której odwołuje się pozwany nie jest wystarczająca.

Niezależnie od powyższego stwierdzenia trzeba dodać, że podniesiony przez pozwanego problem nie występuje w niniejszej sprawie. Wystarczy odwołać się do ustaleń faktycznych Sądu drugiej instancji. Przyjął on, że decyzję dotyczącą złożenia dotychczasowym funkcjonariuszom propozycji pracy lub służby podejmował Dyrektor Izby Administracji Skarbowej – T.J. Kierował się on przede wszystkim wytycznymi szefa KAS, które traktował jak polecenie służbowe. Istotne znaczenie miało to, gdzie dana osoba miała dalej pełnić obowiązki służbowe. Do „ucywilnienia”, czyli do otrzymania propozycji pracy, a nie służby, przeznaczone były między innymi komórki orzecznicze, radców prawnych, wykonujące zadania z zakresu egzekucji. Zadania z zakresu egzekucji wierzytelności zostały przeniesione do Urzędów Skarbowych, w których co do zasady mieli pracować pracownicy a nie funkcjonariusze. Funkcjonariusze co do zasady mieli nadal pełnić służbę w Urzędzie Celno-Skarbowym, zaś Izbie Administracji Skarbowej tylko wówczas, gdy przynależeli do Grupy Reagowania Kryzysowego. Funkcjonariusze pracujący dotychczas, w komórkach przeznaczonych do „ucywilnienia” mogli również „zachować mundur” wówczas, gdy zostali przeniesieni np. do pracy na granicy. Wskazane okoliczności faktyczne, które w postępowaniu kasacyjnym są wiążące dla Sądu Najwyższego, przesądzają, że pozwany w stosunku do powódki nie kierował się przesłankami z art. 165 ust 7 pwKAS. Nie miały bowiem znaczenia jej kwalifikacje i przebieg służby, a także miejsce zamieszkania, ale jedynie to, w jakiej komórce organizacyjnej wykonywała swoje obowiązki. Znaczy to tyle, że już w ramach aspektu „indywidualnego” nie zrealizowano wobec powódki wzorca normatywnego. Pozwany posłużył się bowiem kryterium, które nie zostało ujęte w przepisie. W rezultacie czynnik „zbiorowy”, odwołujący się do pozostałych zatrudnionych ostatecznie nie rzutował na decyzję Sądu.

Drugie zagadnienie podniesione przez pozwanego również nie wpływa na kierunek rozstrzygnięcia. Nie doszło bowiem do niewłaściwego zastosowania art. 165 ust 7 pwKAS w sposób opisany w podstawie skargi kasacyjnej. Aby się o tym przekonać wystarczy porównać treść przepisów i założenie na którym oparto zarzut. Warunkiem zastosowania przepisu jest „uwzględnienie posiadanych kwalifikacji i

przebiegu dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania”. Wzorcowi temu skarżący przeciwstawia twierdzenie, że zastosowano obiektywne kryteria - nie zaproponowano jej „munduru”, gdyż „wykonywała do 2017 r. jako funkcjonariusz czynności o charakterze wyłącznie cywilnym, finansowym i egzekucyjnym”. Warunkiem wyboru z art. 165 ust 7 pwKAS nie jest rodzaj wykonywanych czynności, ale kwalifikacje, przebieg służby i miejsce zamieszkania. Skoro pozwany tej kwestii nie brał pod uwagę – co ustalił wiążąco Sąd odwoławczy – to posłużenie się alternatywną przesłanką, nie znaną ustawie nie może świadczyć o niewłaściwym zastosowaniu omawianego przepisu.

Trzecia racja, na której oparto skargę kasacyjną również nie prowadzi do wzruszenia zaskarżonego wyroku. Rzecz w tym, że Sąd drugiej instancji nie dokonał weryfikacji art. 165 ust. 7 pwKAS w związku z art. 170 ust. 2 pwKAS w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 pwKAS z pozycji norm zawartych w Konstytucji RP. Do wydania wyroku nie było mu potrzebne przesądzenie, że wskazane przepisy „naruszają standard konstytucyjny, ponieważ uniemożliwiają dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach, nie zapewniają prawa do sądu czy też nie przewidują mechanizmu kontroli”. Do uznania zasadności roszczenia wystarczyło bowiem przyjęcie, że pozwany składając powódce propozycję zawarcia stosunku pracy (a nie pozostania w służbie) zignorował przesłanki zawarte w art. 165 ust 7 pwKAS. Sąd Najwyższy – bez kontestowania zgodności art. 165 ust. 7 pwKAS w związku z art. 170 ust. 2 pwKAS w związku z art. 171 ust. 1 pkt 2 pwKAS z Konstytucją RP – utrwalił już pogląd, zgodnie z którym w takim wypadku zatrudnionemu, bez względu na to czy przyjął, czy też nie przyjął propozycję, przysługuje roszczenie o przywrócenie do służby (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 98; z dnia 11 grudnia 2024 r., II PSKP 47/23, LEX nr 3851710).

Poruszone wątki pozwalają na przejście do omówienia ostatniej z podstaw skargi kasacyjnej. Potrzebna jest uwaga wstępna. Pozwany wskazując na błędną wykładnię art. 184 ust. 1 ustawy o KAS w związku z art. 150 ust. 8 i 8a ustawy o KAS nie kontestuje co do zasady prawa powódki do odwołania się do sądu i domagania się przywrócenia do służby. Wadliwość decyzji Sądu odwoławczego upatruje w czym innym. Kwestionuje, że „prawnie dopuszczalne jest przywrócenie do służby ze skutkiem wstecznym i za zamknięty okres w przeszłości”. Sąd Najwyższy zgodnie z

art. 398¹³ § 1 k.p.c. rozpoznaje skargę kasacyjną wyłącznie w granicach zgłoszonych podstaw. Zważywszy na to ograniczenie, Sąd Najwyższy nie widział potrzeby szerszego odnoszenia się do dopuszczalności domagania się przez powódkę przywrócenia do służby. Tematyka ta została zresztą szczegółowo rozważona w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., III PSKP 19/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 98; a także w wyroku z dnia 9 maja 2023 r., III PSKP 31/22, OSNP 2024 nr 11, poz. 104. Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni akceptuje zawarte tam konkluzje i przywołane argumenty. Z tych samych powodów nie ma także potrzeby odnoszenia się do dalej idącej kwestii, to jest dopuszczalności w niniejszej sprawie drugi sądowej. Sąd pierwszej i drugiej instancji starannie i przekonująco wyjaśnili, że w rozpoznawanej sprawie droga sądowa przysługuje, czego pozwany w skardze kasacyjnej nie neguje.

Pozostaje zatem rozprawić się z podstawą skargi kasacyjnej w kształcie podanym przez pozwanego. Sformułowany zarzut zawiera założenie, zgodnie z którym powódka została przywrócona do służby „ze skutkiem wstecznym i za zamknięty okres w przeszłości”. Supozycja ta zaskakuje. Miarodajny w tym względzie pozostaje bowiem wyrok Sądu Rejonowego z dnia 17 listopada 2023 r. W jego sentencji, w punkcie I, zawarto treść: „przywraca powódkę A. D. do służby jako funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na warunkach służby i uposażenia obowiązujących przed dniem 1 czerwca 2017 r.”. Z treść rozstrzygnięcia, które w chwili ogłoszenia nie było prawomocne, próżno wywodzić, że rzeczzone „przywrócenie do służby” miało „skutek wsteczny” i dotyczyło „zamkniętego okresu w przeszłości”. Do identycznej konkluzji dochodzi się po lekturze uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji. Ze zrozumieniem przekazu nie miał problemu również pozwany - bo w apelacji nie podniósł tego wątku. Jego wątpliwości pojawiły się dopiero po prawomocnym zakończeniu sprawy, w skardze kasacyjnej. W takich okolicznościach można wymagać, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej zostaną wyjaśnione przyczyny leżące u podstaw postawionego założenia. Po analizie argumentacji zawartej na stronie od 16 do 20 skargi kasacyjnej dochodzi się do smutnego wniosku. Autor skargi kasacyjnej nie zadał sobie nawet trudu przeczytania sentencji wyroku Sądu Rejonowego, nie mówiąc już o jego uzasadnieniu. Założył *a priori*, że przywrócenie do służby w niniejszej sprawie miało miejsce „ze skutkiem

wstecznym i za zamknięty okres w przeszłości”. W obliczu wskazanej niekoherencji można tylko stwierdzić, że wybrana taktyka procesowa, wprawdzie prowadzi do „rozmydlenia” tego co jest ważne dla rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym zabiera czas niezbędny do zweryfikowania nieprawdziwych twierdzeń, jednak ostatecznie okazuje się całkowicie zawodna. Inaczej rzecz ujmując, Sąd Najwyższy w pełni zgadza się z wywodami prawnymi zawartymi na stronach od 16 do 20 skargi kasacyjnej, rzeczy jednak w tym, że dostrzeżone przez pozwanego odstępstwo od akceptowanego (również przez Sądy powszechne i Sąd Najwyższy) wzorca nie miało w przypadku powódki miejsca. Skoro wada podnoszona przez skarżącego jest wymaginowana, to staje się jasne, że Sąd drugiej instancji nie mógł naruszyć art. 184 ust. 1 ustawy o KAS w związku z art. 150 ust. 8 i 8a ustawy o KAS. Rację ma przy tym Sąd pierwszej instancji, że przejście powódki na emeryturę nie uniemożliwia przywrócenia jej do służby.

Nie zmieniając tematu rozważań, trzeba przypomnieć, że Sąd pierwszej instancji podstawą prawną przywrócenia powódki do służby uczynił art. 184 ust 1 ustawy o KAS. W ocenie Sądu Najwyższego kwalifikacja ta jest miarodajna. Przesądzenie bowiem przez sądy administracyjne braku możliwości skorzystania z drogi sądowej (co miało miejsce w rozpoznawanej sprawie) uzasadnia nie tylko samą właściwość sądu powszechnego, lecz także pozwala, by na gruncie art. 184 ust. 1 ustawy o KAS zaakceptować – w miejsce siatki pojęciowej odnoszącej się do kontroli administracyjnej („uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby”) – roszczenia związane z reaktywacją wadliwie przerwanego stosunku służbowego.

Przepis ten przewiduje sekwencję zdarzeń. Najpierw musi dojść do „uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby” (co w przypadku powódki zastępowane jest przez prawomocny wyrok sądu), a wtórnie do „wyznaczenia funkcjonariuszowi stanowiska służbowego” i „określenia terminu podjęcia służby”. Formuła ta nie przewiduje reaktywowania stosunku służby sprzed daty decyzji. Konkluzję tę potwierdza analiza pozostałych jednostek redakcyjnych art. 184 ustawy o KAS. W ust 2 przepisu wskazano, że prawo do uposażanie powstaje z dniem podjęcia służby, a w ust 3 zadekretowano, że funkcjonariuszowi przywróconemu do służby przysługuje za okres pozostawania poza służbą

świadczenie pieniężne równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, nie więcej jednak niż za okres 6 miesięcy i nie mniej niż za miesiąc. Przepisy art. 184 ust 2 i 3 ustawy o KAS nie pozostawiają wątpliwości, że prawodawca odróżnia stan „podjęcia służby” i „okres pozostawania poza służbą”, przy czym punkt graniczny wyznaczany jest zdarzeniem nazwanym „przywrócenie do służby”. Wskazany sposób myślenia znajduje również odzwierciedlenie w art. 184 ust 4 i 5 ustawy o KAS. W przepisach tych określono status prawny „okresu pozostawania poza służbą” i jego wpływ na „uprawnienia i świadczenia” uzależnione od okresu służby. Nawet pobieżna analiza przywołanych przepisów nie upoważnia do głoszenia, że dokonane w wyroku Sądu pierwszej instancji, a usankcjonowane wyrokiem Sądu odwoławczego przywrócenie powódki do służby nastąpiło, jak twierdzi pozwany „ze skutkiem wstecznym i za zamknięty okres w przeszłości”. Wyobrażenia skarżącego nie korespondują z miarodajną podstawą prawną, którą kierowały się Sądy rozpoznające powództwo. Konkludując należy uznać, że orzeczenie o przywróceniu do służby wywiera skutki na przyszłość (ex nunc).

Wobec braku dalszych podstaw, Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 398¹⁴ k.p.c. i art. 98 § 1 k.p.c. i art. 99 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[A.P.]

[r.g.]